Printemps 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

L'administration de la justice dans les Forces armées canadiennes

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Printemps 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

---

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

L'administration de la justice dans les Forces armées canadiennes

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-27/2018-1-4F-PDF
ISBN 978-0-660-26291-8
ISSN 2561-3448 (Imprimé)
ISSN 2561-3456 (En ligne)

Table des matières

Introduction 1

Information générale 1

Objet de l'audit 4

Constatations, recommandations et réponses 4

Administration de la justice militaire 4

Des retards dans le processus de justice militaire ont contribué à ce que dix causes soient abandonnées ou ne soient pas portées devant une cour martiale 5

Le processus de justice militaire présentait des faiblesses systémiques 9

Surveillance de l'administration du système de justice militaire 15

Le Cabinet du Juge-avocat général n'a pas exercé une surveillance efficace du système de justice militaire 15

Conclusion 22

À propos de l'audit 23

Tableau des recommandations 27

Introduction

Information générale

Justice et discipline militaires

3.1 Le système de justice militaire canadien fonctionne en parallèle avec le système civil de justice. Comme ce dernier, le système de justice militaire doit être juste et respecter la primauté du droit.

3.2 Le système de justice militaire a pour but de contribuer à l'efficacité des Forces armées canadiennes en assurant le maintien de la discipline, de l'efficience et du moral. Il s'applique à tous les membres, dont les 66 096 membres de la Force régulière et les 21 873 membres de la Première réserve en date de mars 2017.

3.3 Le système de justice militaire repose sur la *Loi sur la défense nationale*, qui inclut le *Code de discipline militaire*, et les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes*. Ces instruments décrivent diverses infractions, ainsi que les autorités, les règles et les procédures afférentes.

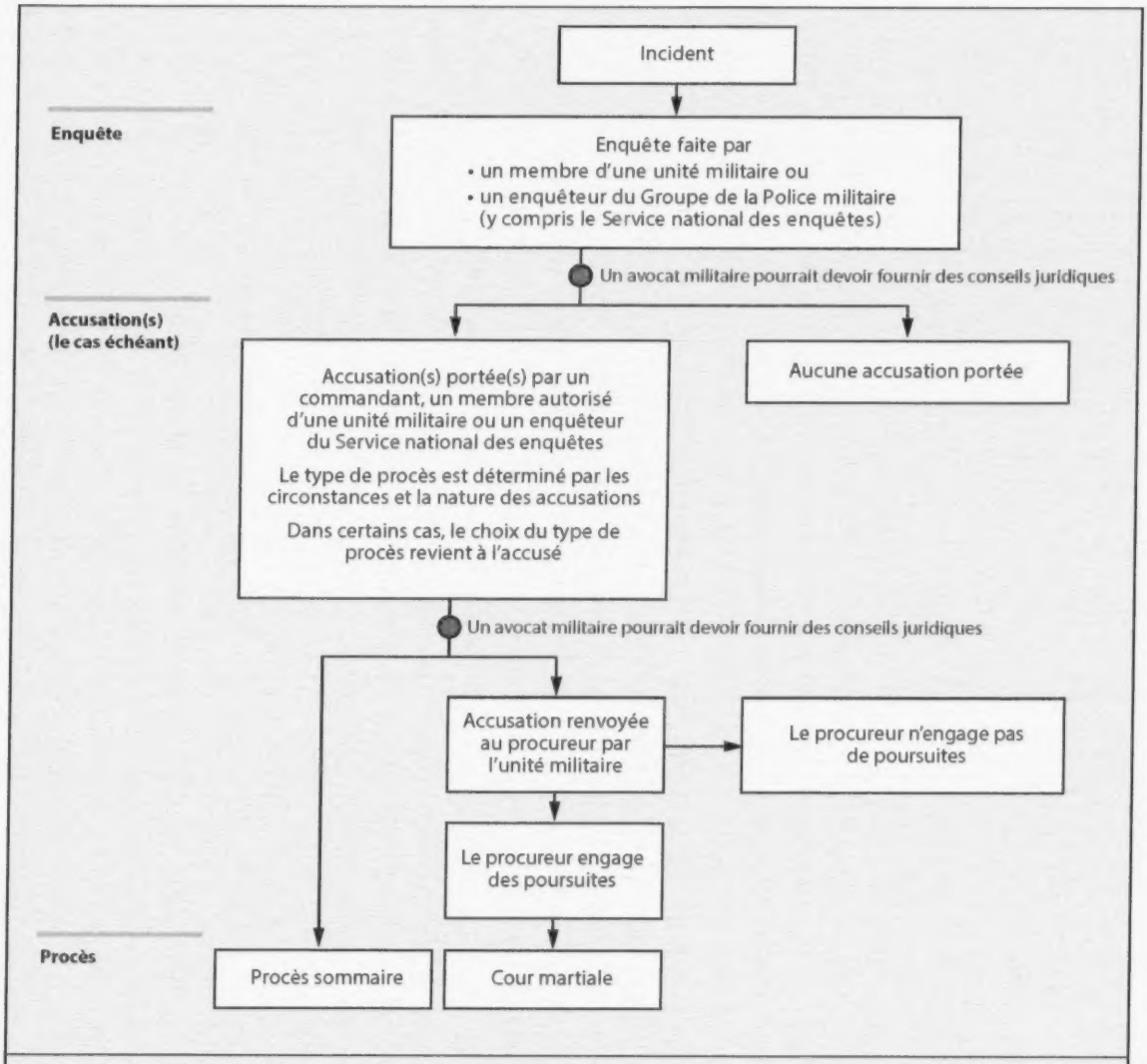
3.4 Des accusations peuvent être portées pour des infractions au *Code de discipline militaire* concernant des incidents qui surviennent dans le contexte militaire, tels que l'insubordination ou l'absence sans permission, ainsi que des incidents qui surviennent dans le contexte civil, tels que le vol ou l'agression sexuelle. Si une accusation de meurtre, d'homicide involontaire ou d'enlèvement d'enfant est portée contre un militaire et que cette offense a été commise au Canada, elle sera instruite par le système civil de justice.

3.5 Le système de justice militaire est à deux volets (voir la pièce 3.1). Les accusations peuvent être jugées dans le cadre d'un procès sommaire ou devant une cour martiale.

- Un procès sommaire a pour objet de rendre la justice de façon prompte et équitable dans le cas d'une infraction mineure. Un commandant ou un autre officier autorisé préside ce genre de procès. Généralement, l'accusé qui comparaît dans un procès sommaire n'est pas représenté par un avocat.
- Une cour martiale est un tribunal officiel présidé par un juge militaire. L'accusé a le droit d'être représenté par un avocat. Une cour martiale suit en grande partie les mêmes règles que celles des procédures criminelles appliquées dans les tribunaux civils.

Les circonstances de chaque cause, y compris la nature des accusations et le grade de l'accusé, détermineront si la cause sera instruite par procès sommaire ou en cour martiale. Dans certains cas, l'accusé peut choisir le type de procès.

Pièce 3.1 **Étapes de base du processus de justice militaire**



Source : D'après de l'information provenant de la Défense nationale

Rôles et responsabilités

3.6 Comme le montre la pièce 3.2, les responsabilités au sein du système de justice militaire sont confiées à des personnes et à des services en particulier.

Pièce 3.2 **Principaux rôles et responsabilités au sein de la justice militaire**

Rôles	Responsabilités
Commandants d'unités militaires	Il incombe aux commandants de maintenir la discipline parmi les membres des unités militaires des Forces armées canadiennes, y compris l'Armée canadienne, l'Aviation royale canadienne et la Marine royale canadienne. Ils ont le pouvoir de demander et de confier des enquêtes, de porter des accusations, de présider des procès sommaires et de prononcer des peines. Ils peuvent également déléguer une partie de ces prérogatives.
Groupe de la Police militaire des Forces canadiennes (Police militaire)	Relevant du Grand prévôt des Forces canadiennes, la Police militaire a le pouvoir d'enquêter sur des incidents présumés. Le Service national des enquêtes, qui fait partie de ce groupe, enquête sur les infractions graves et délicates. Les enquêteurs du Service peuvent porter des accusations.
Cabinet du Juge-avocat général	Le Juge-avocat général est le conseiller juridique du gouverneur général du Canada, du ministre et du ministère de la Défense nationale, et des Forces armées canadiennes pour toute question de droit militaire. En dépit du titre de son poste, le Juge-avocat général n'exerce pas de fonctions judiciaires. De plus, le Juge-avocat général exerce son autorité sur tout ce qui touche à l'administration de la justice militaire dans les Forces armées canadiennes. À ce titre, le Cabinet du Juge-avocat général est chargé d'élaborer les lois, les politiques et les directives en matière de justice militaire. Il offre aussi des conseils juridiques aux unités militaires, examine le système de justice militaire et en rend compte.
Cabinet du juge militaire en chef (comprend l'administrateur de la cour martiale)	Ce cabinet est composé du juge militaire en chef et de trois autres juges militaires. Ces juges président les cours martiales. L'administrateur de la cour martiale fournit un soutien administratif au juge militaire en chef.
Service canadien des poursuites militaires	Relevant du directeur des poursuites militaires, ce service doit décider s'il faut engager des poursuites devant une cour martiale et est chargé de la conduite de toutes les poursuites devant les cours martiales. Le directeur des poursuites militaires conseille également le ministre de la Défense nationale sur les cas portés en appel.
Service d'avocats de la défense	Relevant du directeur du Service d'avocats de la défense, ce Service fournit des conseils juridiques et des services de représentation.

Objet de l'audit

3.7 L'audit visait à déterminer si les Forces armées canadiennes avaient administré le système de justice militaire de manière efficiente. Nous avons évalué en particulier l'efficacité des Forces armées canadiennes à traiter en temps opportun les causes de justice militaire.

3.8 Cet audit est important parce que le système de justice militaire canadien a pour but d'assurer le maintien de la discipline, de l'efficience et du moral au sein des Forces armées canadiennes.

3.9 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 23 à 26), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Administration de la justice militaire

Message général

3.10 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les Forces armées canadiennes avaient mis trop de temps à régler bon nombre des causes relevant de la justice militaire, ce qui a eu des répercussions considérables dans certains cas. Au cours de l'exercice 2016-2017, une cour martiale a abandonné les accusations dans une cause pour motif de retard et le retard était un motif invoqué par des procureurs militaires pour abandonner neuf autres causes. De plus, nous avons constaté que les commandants n'avaient pas immédiatement informé le Service d'avocats de la défense qu'un accusé avait demandé les services d'un avocat, et que les procureurs n'avaient pas remis à l'accusé toute l'information utile pour sa défense dans les plus brefs délais possible.

3.11 Ces constatations sont importantes parce que la population canadienne s'attend à ce que la discipline règne au sein des forces armées et que les comportements inacceptables fassent l'objet d'une enquête et soient traités dans les meilleurs délais. Lorsqu'il y a des retards dans le processus de justice militaire, cela ne fait que prolonger l'incertitude pour les accusés et les victimes. Des retards à assigner aux accusés un avocat pour leur défense et à leur transmettre l'information au sujet de leur cause peuvent violer leurs droits constitutionnels. De plus, de tels retards peuvent miner la confiance dans l'administration de la discipline et de la justice au sein des Forces armées canadiennes.

Contexte

3.12 La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit à tout accusé le droit d'être jugé dans un délai raisonnable et d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat. La Cour suprême du Canada a récemment fait valoir que le traitement rapide des accusations constituait un principe fondamental.

3.13 Diverses parties prenantes assurent l'administration du système de justice militaire :

- des unités des Forces armées canadiennes (qui appartiennent à divers commandements tels que l'Armée canadienne, la Marine royale canadienne et l'Aviation royale canadienne);
- la Police militaire;
- le Cabinet du juge militaire en chef (qui comprend l'administrateur de la cour martiale);
- le Cabinet du Juge-avocat général, qui comprend le Service canadien des poursuites militaires et le Service d'avocats de la défense.

Ces parties prenantes se partagent la responsabilité en ce qui a trait au traitement équitable et efficient des causes.

Des retards dans le processus de justice militaire ont contribué à ce que dix causes soient abandonnées ou ne soient pas portées devant une cour martiale

Ce que nous avons constaté

3.14 Nous avons constaté des retards tout au long des étapes du processus de justice militaire. Nous avons aussi constaté que les Forces armées canadiennes n'avaient pas établi de normes de temps pour certaines étapes du processus. À notre avis, il a souvent fallu trop de temps pour décider si des accusations devaient être portées et pour renvoyer les accusations aux procureurs. Les procureurs n'ont pas respecté leurs normes de temps relativement aux décisions de porter ou non les causes devant une cour martiale. Lorsqu'ils ont décidé d'aller en cour martiale, il a fallu trop de temps pour déterminer la date de tenue de la cour martiale.

3.15 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les retards dans les procès sommaires;
- les retards dans les cours martiales.

Importance de cette constatation

3.16 Cette constatation est importante parce que les retards empêchent les Forces armées canadiennes de faire respecter la discipline rapidement et de dispenser la justice en temps opportun.

Recommandation

3.17 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 3.31.

Analyse à l'appui de la constatation

3.18 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné combien de temps les Forces armées canadiennes ont mis à traiter les causes relevant de la justice militaire. Nous avons examiné un échantillon de 117 causes jugées lors d'un procès sommaire et de 20 causes jugées devant une cour martiale au cours de l'exercice 2016-2017.

3.19 **Les retards dans les procès sommaires** — Bien que le procès sommaire soit censé permettre de rendre la justice rapidement, nous avons observé des retards susceptibles de miner la confiance en la capacité du commandement militaire à maintenir la discipline.

3.20 Selon le rapport annuel du Juge-avocat général de 2016-2017, 553 procès sommaires ont été tenus pendant cet exercice. Le Juge-avocat général a signalé qu'il avait fallu trois mois en moyenne pour traiter ces causes, à partir du moment de l'infraction, mais que dans environ 18 % des cas, il avait fallu plus de six mois. Ces procès sommaires portaient principalement sur des infractions disciplinaires mineures.

3.21 Parmi les 117 causes de procès sommaire que nous avons examinées, 99 avaient fait l'objet d'une enquête menée uniquement par les unités militaires. Dans ces 99 causes, nous avons constaté que le processus de dépôt des accusations avait pris trop de temps. Les unités ont effectué leur enquête en une semaine et demie en moyenne, mais les commandants ont pris cinq semaines additionnelles en moyenne avant de porter des accusations. Nous avons aussi constaté que les dossiers des procès sommaires ne contenaient aucune justification pour expliquer ces retards.

3.22 L'enquête sur les 18 autres causes jugées lors d'un procès sommaire que nous avons examinées avait été confiée à la Police militaire. Selon la politique interne de ce groupe, les enquêteurs doivent communiquer les résultats de leurs enquêtes aux commandants des unités dans un délai de 30 jours. Si cette norme n'était pas respectée, les enquêteurs devaient consigner la justification en dossier. Nous avons constaté que l'enquête avait pris plus de 30 jours dans 12 des 18 cas, sans qu'aucune justification ne soit consignée à ces dossiers.

3.23 **Les retards dans les cours martiales** — Selon le rapport annuel du Juge-avocat général de 2016-2017, 56 causes ont été jugées en cour martiale pendant cet exercice. Nous avons examiné 20 de ces causes et constaté qu'il y avait eu des retards tout au long du processus.

3.24 Nous avons constaté les retards suivants dans les étapes qui précèdent le dépôt d'accusations :

- **Les enquêtes** — Des enquêtes sont menées avant de décider de porter ou non des accusations. La Police militaire a enquêté dans 16 des 20 causes que nous avons examinées. Nous avons constaté que toutes ces enquêtes avaient dépassé la norme de temps de 30 jours. Les enquêtes menées dans les 16 causes ont duré 6 mois en moyenne et, dans 2 cas, elles ont pris plus d'un an. En dépit de la politique interne de la Police, nous n'avons trouvé aucune justification écrite pour expliquer les retards dans les 16 causes dont l'enquête a duré plus de 30 jours.

- **Le dépôt d'accusations** — Au terme des enquêtes, les commandants ou leurs délégués ont mis beaucoup de temps à déposer les accusations dans bon nombre de cas. Sur les 20 causes que nous avons examinées, nous avons constaté qu'il avait fallu plus de 3 mois pour porter des accusations en ce qui a trait à 4 causes, dont une pour laquelle le délai a été d'environ un an. Aucune norme de temps n'a été fixée pour le dépôt d'accusations.

3.25 Nous avons constaté les retards suivants dans les étapes qui ont suivi le dépôt des accusations :

- **Le renvoi des accusations à un procureur** — Une fois les accusations déposées, les commandants et leurs supérieurs ont mis, en moyenne, deux mois à renvoyer les accusations au directeur des poursuites militaires. Aucune norme de temps n'a été fixée pour cette étape du processus.

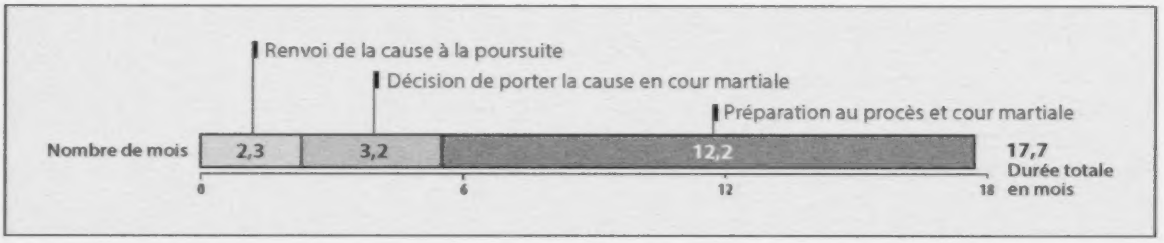
- **La décision de porter une cause devant une cour martiale** — Bien que les procureurs aient un délai de 30 jours, ou de 44 jours selon les circonstances, pour décider s'ils porteront une cause devant une cour martiale il leur a fallu 3 mois, en moyenne, pour prendre cette décision.

- **L'arrêt de la date de la cour martiale** — Une fois que le procureur a décidé de porter la cause devant la cour martiale, il a fallu en moyenne cinq mois et demi avant que le procureur et l'avocat de la défense tiennent une téléconférence avec le juge militaire en chef afin de fixer la date du procès.

3.26 À notre avis, ces retards ont empêché les Forces armées canadiennes de faire respecter la discipline de manière rapide et efficiente, et de veiller à ce que justice soit rendue en temps opportun.

3.27 Pour ce qui est des délais, une décision de la Cour suprême du Canada rendue en 2016 (R. c. Jordan) a fait ressortir la nécessité d'administrer promptement la justice. Elle a établi le principe que la plupart des procès doivent être tenus dans un délai de 18 mois après le dépôt des accusations. Si les procès en cour martiale prennent trop de temps, il y a un risque que des causes comportant des accusations graves soient abandonnées en raison du retard. Pour les 20 causes que nous avons examinées, la durée moyenne du processus de cour martiale frôlait cette limite de 18 mois (voir la pièce 3.3).

Pièce 3.3 **La durée moyenne des 20 causes jugées en cour martiale était de près de 18 mois**



3.28 La durée moyenne de traitement des 20 causes était de 17,7 mois après le dépôt des accusations. Pour 9 de ces causes, la durée du traitement a dépassé 18 mois.

3.29 Nous avons trouvé 10 exemples, hors de notre échantillon de 20 causes terminées, où les retards ont contribué à la décision d'abandonner les accusations ou de ne pas engager de poursuites :

- En février 2017, une cour martiale a abandonné des accusations, notamment une accusation de voies de fait causant des lésions corporelles, en raison de retards. La cour a estimé que si le procès s'était tenu, il se serait écoulé plus de 2 ans (25 mois) entre le moment où les accusations ont été portées et la date de fin prévue du procès. Elle a donc conclu qu'il y avait eu violation du droit constitutionnel de l'accusé d'être jugé dans un délai raisonnable.
- Au cours de l'exercice 2016-2017, des procureurs militaires ont décidé de ne pas porter 53 causes devant une cour martiale. Selon le directeur des poursuites militaires, le retard a été la seule raison motivant cette décision pour deux de ces causes, et l'une des raisons pour sept autres causes.

3.30 La Cour suprême du Canada a statué que justice différée est justice refusée. Des retards déraisonnables dans l'administration de la justice militaire privent de justice les accusés, les victimes et leurs familles, et la population canadienne.

3.31 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient revoir leurs processus de justice militaire afin de déterminer les causes des retards et de prendre des mesures correctives pour les atténuer.

Réponse de la Défense nationale *— Recommandation acceptée. Comme il est indiqué au paragraphe 3.69, le Cabinet du Juge-avocat général a reçu des fonds pour mettre en œuvre un système de gestion des affaires militaires. Ce système, appelé le « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », sera mis au point pendant l'exercice 2018-2019 en collaboration avec le sous-ministre adjoint (gestion de l'information). On s'attend à ce que le SAJGI soit mis à l'essai au début de janvier 2019 pour ensuite être lancé en septembre 2019.*

Le SAJGI effectuera le suivi électronique des dossiers de mesures disciplinaires, de la réception d'une plainte jusqu'à la fermeture du dossier. Le système permettra aux intervenants en justice militaire de consulter les données transmises en temps réel au fur et à mesure que les dossiers sont traités par le système de justice militaire et avisera les acteurs principaux quand ils devront prendre des mesures. On s'attend à ce que le SAJGI écourte considérablement les délais de gestion des dossiers relatifs à la justice militaire. Le SAJGI sera aussi intégré à un nouveau système de mesure du rendement de la justice militaire, qui devrait être lancé en même temps. Ce système permettra de recueillir des données mesurables sur le rendement du système de justice militaire, ce qui permettra de cerner les faiblesses du système – dont les retards – et d'élaborer des mesures ciblées pour y remédier.

Le processus de justice militaire présentait des faiblesses systémiques

Ce que nous avons constaté

3.32 Nous avons constaté des faiblesses systémiques dans le processus de justice militaire, qui avaient contribué aux retards dans l'application de mesures disciplinaires et dans l'administration de la justice. Par exemple, les Forces armées canadiennes n'avaient pas défini de normes de temps pour chacune des étapes du système de justice militaire. Même lorsque de telles normes existaient, des retards inexpliqués se sont quand même produits. Nous avons aussi constaté que les pratiques de gestion des ressources humaines n'avaient pas favorisé le développement d'une expertise en matière de litige.

3.33 Nous avons par ailleurs constaté que les commandants n'avaient pas immédiatement informé le Service d'avocats de la défense qu'un accusé avait demandé à être représenté. De plus, les procureurs n'ont pas remis à l'accusé toute l'information pertinente pour sa défense dans les plus brefs délais possible. Nous avons par ailleurs constaté que les processus utilisés par la Police militaire pour informer les unités militaires et ceux utilisés par le Service canadien des poursuites militaires pour informer la Police militaire avaient été inefficaces.

3.34 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- l'absence de normes de temps;
- les communications inadéquates entre les enquêteurs de la Police militaire et les autres parties en cause;
- les communications tardives avec le Service d'avocats de la défense;
- le risque qu'une expertise suffisante en matière de litige dans un contexte militaire ne soit pas développée.

Importance de cette constatation

3.35 Cette constatation est importante parce que des faiblesses systémiques dans la gestion du système de la justice militaire peuvent miner les droits d'un accusé à un règlement juste et rapide.

Recommandations

3.36 Nos recommandations relativement au secteur examiné sont présentées aux paragraphes 3.43, 3.47, 3.52 et 3.57.

Analyse à l'appui de la constatation

3.37 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les normes de temps et les procédures élaborées par les diverses parties prenantes pour exercer leurs pouvoirs et fonctions. Nous avons aussi examiné comment les unités militaires et le Cabinet du Juge-avocat général avaient mis en œuvre ces procédures.

3.38 **L'absence de normes de temps** — La *Loi sur la défense nationale* et ses règlements stipulent l'obligation d'agir rapidement, sans toutefois préciser le sens concret de cette obligation. Des examens du système de justice militaire ont recommandé que des normes de temps soient établies pour diverses étapes du processus de justice militaire. Nous analysons plus en détail ces examens aux paragraphes 3.71 à 3.75.

3.39 Nous avons constaté que les Forces armées canadiennes n'avaient pas défini de normes de temps pour chaque étape du processus de justice militaire. Plus particulièrement, elles n'ont pas établi de normes de temps à respecter pour les commandants et leurs supérieurs dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions. Comme il a été mentionné précédemment, les commandants ont mis beaucoup de temps à porter des accusations dans les cas de procès sommaire (voir le paragraphe 3.21). Les commandants et leurs supérieurs ont aussi mis beaucoup de temps à renvoyer les accusations au directeur des poursuites militaires dans les cas de cour martiale (voir le paragraphe 3.25).

3.40 La politique du directeur des poursuites militaires sur la divulgation de la preuve n'établit pas de normes de temps pour la remise de la preuve à l'accusé et n'oblige pas les procureurs à documenter les motifs justifiant le retard à communiquer cette preuve à l'accusé.

3.41 Nous avons constaté que certaines normes de temps avaient été établies. Par exemple :

- le Juge-avocat général — délai pour offrir des conseils juridiques : 7 à 30 jours selon les circonstances;
- la Police militaire — délai pour réaliser une enquête : 30 jours;
- le directeur des poursuites militaires — délai pour décider de porter ou non une cause devant une cour martiale : 30 ou 44 jours, selon les circonstances.

Nous avons constaté que même lorsque des normes de temps étaient définies, certains retards inexpliqués s'étaient produits.

3.42 À notre avis, le fait d'établir des normes de temps pour toutes les étapes du processus de justice militaire et de vérifier si elles sont respectées ou appliquées pourrait aider à déterminer ce qui cause les retards et à trouver des façons de les réduire.

3.43 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient définir et communiquer des normes de temps pour chaque étape du processus de justice militaire et s'assurer qu'un processus permet d'en faire le suivi et de les faire appliquer.

Réponse de la Défense nationale *— Recommandation acceptée. Le Cabinet du Juge-avocat général examinera le temps requis pour chaque étape du processus du système de justice militaire. Cela permettra de définir et, d'ici janvier 2019, d'instaurer des normes de temps qui seraient avantageuses aux fins du processus et qui respecteraient les règles d'équité et les exigences juridiques.*

Le « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », qui devrait être opérationnel en septembre 2019, intégrera toutes les normes de temps et permettra de suivre les dossiers en temps réel au fur et à mesure qu'ils sont traités par le système. Le SAJGI avisera également les décideurs quand ils devront prendre des mesures. Le système de mesure du rendement de la justice militaire, lié au SAJGI, recueillera des données sur la conformité aux normes de temps.

Le SAJGI pourrait aussi permettre de demander aux divers décideurs d'expliquer pourquoi ils ne pouvaient pas respecter les normes de temps, ce qui aiderait à déterminer les causes de retard et à y remédier.

3.44 **Les communications inadéquates entre les enquêteurs de la Police militaire et les autres parties en cause** — Afin de déterminer si des accusations seront portées, les commandants et les avocats militaires qui les conseillent doivent pouvoir examiner la preuve recueillie au terme de l'enquête. Les enquêteurs de la Police militaire sont tenus de fournir un sommaire de chaque enquête à l'unité militaire concernée.

3.45 Nous avons examiné 18 causes de procès sommaire qui ont fait l'objet d'une enquête de la Police militaire. Après avoir reçu le sommaire de l'enquête, les commandants ou les avocats militaires ont demandé un complément d'information à la Police militaire dans plusieurs de ces causes avant de prendre une décision, ce qui a occasionné des retards. Ces demandes ont eu pour effet d'allonger le processus de trois semaines en moyenne dans cinq des causes, et de cinq et dix mois dans deux autres causes.

3.46 Le Service canadien des poursuites militaires n'était pas officiellement tenu d'aviser la Police militaire si des accusations avaient été portées ou de fournir de la rétroaction sur la qualité des enquêtes policières. Nous n'avons relevé aucun élément prouvant que ce type de communication avait eu lieu de façon régulière. Nous avons constaté que ce manque de communication avait limité la capacité de la Police militaire à mettre à jour ses bases de données et à améliorer la qualité des enquêtes à venir.

3.47 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient établir des processus officiels de communication pour que la Police militaire, le directeur des poursuites militaires, les avocats du Juge-avocat général et les unités militaires reçoivent l'information nécessaire pour pouvoir s'acquitter de leurs pouvoirs et fonctions en temps opportun.

Réponse de la Défense nationale *— Recommandation acceptée. Le Groupe de la Police militaire, le Service canadien des poursuites militaires, les avocats militaires du Cabinet du Juge-avocat général, les unités militaires et le Service d'avocats de la défense auront tous accès au « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », lequel devrait être opérationnel en septembre 2019. Ce système permettra aux décideurs de consulter des renseignements sur les dossiers en temps réel. De plus, le Cabinet du Juge-avocat général effectue un examen exhaustif des politiques relatives à la divulgation des rapports de police militaire. Cet examen devrait être terminé à l'été 2018. Ensuite, de nouvelles normes devraient être élaborées – pendant l'exercice 2018-2019 – relativement à la présentation rapide et complète des rapports de police militaire.*

Le rétablissement de la « table ronde de la justice militaire », prévu pour le printemps 2018, permettra de rassembler des intervenants de la Cour d'appel de la cour martiale, du Cabinet du Juge militaire en chef, du Cabinet du Juge-avocat général, du Service canadien des poursuites militaires et du Service d'avocats de la défense, ainsi que le Grand prévôt des Forces canadiennes, pour discuter des enjeux relatifs à la justice militaire et des solutions visant la mise en œuvre de pratiques exemplaires.

De plus, le directeur des poursuites militaires cherche des façons de fournir plus de soutien juridique à l'École de la police des Forces canadiennes afin de faciliter l'échange de renseignements entre les procureurs militaires et

la police militaire et d'améliorer la qualité des enquêtes futures grâce à des séances de formation et de rétroaction coordonnées. Il est prévu qu'une solution globale sera mise en place d'ici l'été 2019.

3.48 **Les communications tardives avec le Service d'avocats de la défense** — Dans les causes portées devant une cour martiale, l'accusé a le droit d'être représenté par un avocat de la défense. Le commandant est tenu de demander à l'accusé s'il souhaite être représenté par un avocat de la défense. Il doit aussi informer immédiatement le directeur du Service d'avocats de la défense de la décision de l'accusé.

3.49 Dans 14 des 20 causes de cour martiale que nous avons examinées, les commandants n'ont pas informé immédiatement le directeur du Service d'avocats de la défense de la décision de l'accusé. Pour 4 de ces causes, il s'est écoulé plus de 30 jours avant que le directeur du Service d'avocats de la défense ne soit averti que l'accusé avait requis les services d'un avocat. À notre avis, tout retard à informer le Service d'avocats de la défense est inacceptable, considérant le droit de l'accusé d'obtenir des conseils juridiques et d'être représenté sans délai.

3.50 Les procureurs ont l'obligation juridique de divulguer toute l'information pertinente à la défense. La politique du directeur des poursuites militaires sur la divulgation de la preuve stipule que les procureurs doivent transmettre la preuve à l'accusé dès que possible. Cependant, elle ne définit pas le sens de cette exigence.

3.51 Nous avons constaté que, dans 19 des 20 causes jugées devant une cour martiale que nous avons examinées, les procureurs avaient mis 3 mois en moyenne à transmettre la preuve à l'avocat de la défense, et plus d'un an dans l'autre cause. Dans 13 de ces 20 causes, nous avons constaté que les procureurs avaient communiqué la preuve à l'avocat de la défense seulement après avoir décidé d'aller en cour martiale. À notre avis, ces exemples vont à l'encontre de l'obligation de divulguer la preuve dans les plus brefs délais possible.

3.52 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient définir et communiquer les attentes concernant la divulgation en temps opportun de toute l'information pertinente aux membres accusés d'une infraction.

Réponse de la Défense nationale — *Recommandation acceptée. Le Cabinet du Juge-avocat général examine les délais de communication de la preuve aux personnes accusées d'une infraction. Cet examen devrait être terminé d'ici janvier 2019.*

Le directeur des poursuites militaires a déjà apporté un certain nombre de modifications afin d'accélérer la communication de la preuve aux avocats de la défense. Par exemple, avant qu'un procureur ne se voie attribuer un dossier, le superviseur de ce dernier demande à l'organisme d'enquête approprié de lui divulguer la preuve. De plus, les procureurs ont reçu la

consigne de divulguer la preuve aux avocats de la défense dès qu'ils l'ont reçue et examinée, avant de prendre une décision, soit de prononcer la mise en accusation.

En outre, au printemps 2018, le Cabinet du Juge-avocat général rappelle aux commandants d'unité qu'ils sont tenus d'informer immédiatement le directeur du Service d'avocats de la défense de la décision de l'accusé, à savoir s'il souhaite être représenté par un avocat de la défense.

3.53 **Le risque qu'une expertise suffisante en matière de litige dans un contexte militaire ne soit pas développée** — Le Cabinet du Juge-avocat général regroupe 134 avocats militaires qui fournissent des services juridiques aux Forces armées canadiennes, au Canada et à l'étranger, sur tous les aspects du droit militaire. Le Cabinet gère ce personnel d'avocats militaires qu'il affecte à divers services, dont celui des poursuites militaires. Les avocats militaires sont affectés à tour de rôle à la prestation d'un large éventail de services juridiques militaires afin d'acquérir une vaste expérience générale, allant de l'indemnisation aux opérations militaires.

3.54 En 2008, une étude externe menée pour le compte du directeur des poursuites militaires (le rapport Bronson) a déterminé que les procureurs des Forces armées canadiennes possédaient en moyenne 2,25 ans d'expérience à titre de procureurs. (Cette étude est abordée aux paragraphes 3.71 et 3.72). L'étude recommandait que les procureurs restent en fonctions dans un poste au moins cinq ans. Nous avons constaté que la durée de l'expérience en poursuites des procureurs militaires n'avait pas augmenté depuis 2008.

3.55 Nous avons constaté que les pratiques de gestion des ressources humaines du Cabinet du Juge-avocat général accordaient plus d'importance à l'acquisition d'une expérience générale en droit qu'à celle d'une expertise en matière de litige, c'est-à-dire l'expérience de la cour pour les procureurs ou les avocats de la défense.

3.56 Bien que nous reconnaissions l'utilité d'affecter à tour de rôle les avocats militaires à divers postes pour leur permettre de diversifier leur expérience, nous croyons que des changements de poste fréquents empêchent les procureurs et les avocats de la défense d'acquérir l'expertise et l'expérience nécessaires à l'exercice efficace de leurs fonctions.

3.57 **Recommandation** — Le Juge-avocat général devrait s'assurer que ses pratiques de gestion des ressources humaines favorisent le développement de l'expertise en matière de litige nécessaire aux procureurs et aux avocats de la défense.

Réponse de la Défense nationale *— Recommandation acceptée. Le Cabinet du Juge-avocat général élabore de meilleures approches à l'égard de l'affectation des avocats militaires à des postes de procureurs ou d'avocat de la défense, en tenant compte des besoins opérationnels. Le Cabinet du Juge-avocat général s'attend à ce qu'une politique soit en*

place au printemps 2019 – avant la prochaine période d'affectation – imposant une période minimale de cinq ans lorsque les avocats militaires sont affectés à des postes de procureur et d'avocat de la défense afin qu'ils acquièrent une meilleure expérience en matière de litige.

Entre-temps, le Cabinet du Juge-avocat général met en œuvre cette recommandation. En 2018, la plupart des avocats militaires assignés au Service canadien des poursuites militaires et au Service d'avocats de la défense resteront en poste – et ne seront pas affectés ailleurs – afin d'assurer la stabilité de l'organisation et de développer davantage l'expertise en matière de litige.

Surveillance de l'administration du système de justice militaire

Le Cabinet du Juge-avocat général n'a pas exercé une surveillance efficace du système de justice militaire

Message général ➔

3.58 Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Cabinet du Juge-avocat général n'avait pas exercé une surveillance efficace du système de justice militaire. Il n'avait pas l'information nécessaire pour assurer cette surveillance et n'a pas élaboré de méthodes pour évaluer le rendement. Le Cabinet du Juge-avocat général n'a pas non plus pris de mesures pour régler bon nombre des problèmes relevés par les diverses études déjà effectuées. Nous avons aussi constaté qu'il n'avait pas examiné comment améliorer l'administration de la justice militaire ni effectué les examens périodiques requis du système de justice militaire.

3.59 De plus, nous avons constaté que la supervision du directeur des poursuites militaires et du directeur du Service d'avocats de la défense exercée par le Juge-avocat général présentait un risque d'atteinte à l'indépendance de ces deux postes importants.

3.60 Ces constatations sont importantes parce qu'en l'absence d'une supervision efficace, les problèmes pourraient ne pas être repérés et réglés, ce qui est susceptible de miner la confiance dans le système de justice militaire. Faute de disposer d'information suffisante et de mesures de rendement, les Forces armées canadiennes ne peuvent pas évaluer l'efficience du système de justice militaire ni prendre des décisions éclairées pour l'améliorer. De plus, l'indépendance de la poursuite et de la défense est un élément important de la primauté du droit.

3.61 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le caractère inadéquat des systèmes et des méthodes de gestion de cas;
- le caractère inadéquat de la réponse aux études effectuées;

- l'insuffisance des examens effectués par le Cabinet du Juge-avocat général;
- la mise en œuvre inadéquate d'une politique en matière de poursuites;
- les risques d'atteinte à l'indépendance.

Contexte

3.62 Le Juge-avocat général est chargé de s'assurer que le système de justice militaire fonctionne de manière efficace et efficiente, dans le respect de la primauté du droit. Le Cabinet du Juge-avocat général assiste celui-ci dans ce rôle. Le Cabinet élabore des lois, des politiques et des directives en matière de justice militaire. Il offre aussi des conseils juridiques aux unités militaires, examine le système de justice militaire et rend compte des résultats de ses examens.

Recommandations

3.63 Nos recommandations relativement aux secteurs examinés sont présentées aux paragraphes 3.70, 3.76, 3.82 et 3.86.

Analyse à l'appui de la constatation

3.64 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les systèmes de gestion de l'information que les parties prenantes utilisaient pour étayer leurs processus décisionnels et gérer leurs dossiers. Ces systèmes comprenaient les bases de données et les pratiques de documentation employées par les unités militaires et le Cabinet du Juge-avocat général pour suivre et surveiller les causes relevant de la justice militaire. Nous avons aussi analysé comment les Forces armées canadiennes avaient répondu aux examens du système de justice militaire effectués par le Juge-avocat général et des consultants externes. Enfin, nous avons examiné la façon dont le Juge-avocat général avait supervisé le directeur des poursuites militaires et le directeur du Service d'avocats de la défense.

3.65 **Le caractère inadéquat des systèmes et des méthodes de gestion de cas** — Nous avons constaté que le Cabinet du Juge-avocat général n'avait pas l'information requise pour surveiller le système de justice militaire. Nous avons aussi constaté que les diverses parties prenantes, en particulier la Police militaire, le Service canadien des poursuites militaires, le Service d'avocats de défense et le Cabinet du Juge-avocat général, tenaient leurs propres systèmes de suivi des cas, lesquels ne saisissaient pas toute l'information nécessaire.

3.66 De plus, nous avons constaté que certaines unités militaires n'avaient aucun mécanisme ou processus de suivi et de surveillance de leurs cas de justice militaire. Chez les unités qui avaient leur propre base de données, nous avons constaté que l'information était souvent limitée et n'incluait pas de données portant sur toutes les étapes du processus de justice militaire. Par exemple, les documents de suivi n'indiquaient généralement pas les dates de certaines étapes importantes, comme la date

des allégations ou la date à laquelle l'accusation avait été renvoyée pour être traitée en cour martiale. Les Forces armées canadiennes et le Cabinet du Juge-avocat général seraient mieux en mesure d'identifier les causes qui ne semblent pas progresser s'ils disposaient d'une meilleure information concernant toutes les étapes du processus.

3.67 Nous avons constaté que la base de données du Cabinet du Juge-avocat général était incomplète. Par exemple, nous avons constaté que des procès sommaires ayant été tenus au cours de l'exercice 2016-2017 et qui apparaissaient dans les bases de données d'unités militaires particulières n'avaient pas été inclus dans la base de données du Cabinet du Juge-avocat général. Nous avons aussi constaté que la base de données n'était pas à jour, car de nombreuses unités militaires n'avaient pas envoyé leurs rapports sur les procès sommaires à temps. Nous avons constaté que les unités militaires avaient transmis de l'information au Cabinet du Juge avocat-général en retard dans 23 % des cas de procès sommaire que nous avons examinés.

3.68 Nous avons aussi constaté que la base de données du Cabinet du Juge-avocat général ne contenait que de l'information sur les dossiers fermés. Elle ne contenait pas d'information sur le temps pris pour exécuter les diverses étapes du processus de justice militaire. De plus, elle ne comprenait pas certaines données importantes, comme les dates d'enquêtes.

3.69 Au cours de notre audit, le Cabinet du Juge-avocat général a défini les exigences relatives à un système électronique pour saisir les données pertinentes sur l'ensemble des causes de justice militaire et générer des rapports de gestion. Il a obtenu l'approbation et le budget requis pour lancer ce projet.

3.70 **Recommandation** — Les Forces armées canadiennes devraient mettre en place un système de gestion de cas qui contient l'information nécessaire pour surveiller et gérer l'avancement et l'achèvement des causes de justice militaire.

Réponse de la Défense nationale *— Recommandation acceptée. Comme il est indiqué au paragraphe 3.69, le Cabinet du Juge-avocat général a reçu des fonds pour mettre en œuvre un système de gestion des affaires militaires. Le système, appelé le « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI » est mis au point pendant l'exercice financier 2018-2019 en collaboration avec le sous-ministre adjoint (gestion de l'information). On s'attend à ce que le SAJGI soit mis à l'essai au début de janvier 2019 pour ensuite être lancé en septembre 2019.*

Le SAJGI effectuera le suivi électronique des dossiers de mesures disciplinaires, de la réception d'une plainte jusqu'à la fermeture du dossier. Le système permettra aux intervenants en justice militaire de consulter les données transmises en temps réel au fur et à mesure que les dossiers sont

traités par le système de justice militaire et avisera les acteurs principaux quand ils devront prendre des mesures.

Le SAJGI pourrait aussi permettre de demander aux divers décideurs d'expliquer pourquoi ils ne pouvaient pas respecter les normes de temps, ce qui aiderait à déterminer les causes de retard et à y remédier.

De plus, à partir du 1er juin 2018, le directeur des poursuites militaires utilisera une base de données électronique/un système de gestion des cas grandement amélioré, qui pourra mieux suivre les dossiers renvoyés au directeur des poursuites militaires dans le processus des cours martiales. Ce système sera intégré au SAJGI lorsqu'il sera opérationnel.

3.71 **Le caractère inadéquat de la réponse aux études effectuées** — Le Groupe Conseil Bronson a effectué deux examens du système de justice militaire, en 2008 et 2009. Ses recommandations comprenaient les suivantes :

- élaborer des normes de temps et de pratique;
- saisir de meilleures statistiques et améliorer les pratiques de gestion de cas;
- assurer une meilleure coordination entre les parties prenantes;
- assurer plus de continuité au sein des postes d'avocats militaires.

Les recommandations ont été adressées au Cabinet du Juge-avocat général et aux autres parties prenantes du processus de justice militaire. Aucun plan d'action n'a été élaboré en réponse à ces recommandations.

3.72 La *Loi sur la défense nationale* exige qu'un examen indépendant du système de justice militaire soit mené tous les sept ans. Le rapport du dernier examen indépendant a été publié en 2011, après que le ministre de la Défense nationale ait demandé au juge Lesage d'effectuer un examen du système de justice militaire. Le rapport reprenait certaines recommandations du Groupe Conseil Bronson. Le Cabinet du Juge-avocat général nous a remis ses réponses aux recommandations du juge Lesage; cependant, un bon nombre des mesures annoncées dans les réponses n'ont pas été mises en œuvre.

3.73 **L'insuffisance des examens effectués par le Cabinet du Juge-avocat général** — *La Loi sur la défense nationale* exige que le Juge-avocat général effectue des examens périodiques de l'administration de la justice militaire. Nous avons constaté que le Cabinet du Juge-avocat général ne l'avait pas fait.

3.74 En mai 2016, le Cabinet du Juge-avocat général a amorcé un examen du volet de cour martiale du système de justice militaire, qui avait entre autres pour but d'évaluer l'efficience du système de cour martiale. À la suite de cet examen, un rapport provisoire a été élaboré en juillet 2017. Après avoir examiné ce rapport, le Cabinet du Juge-avocat général a conclu qu'il était d'une utilité limitée pour évaluer le système de cour martiale,

principalement en raison de problèmes de méthodologie et du manque de paramètres et d'analyses. Nous avons revu le rapport provisoire et convenons que l'examen n'a pas permis d'évaluer adéquatement l'efficience du système de cour martiale en raison de faiblesses dans la méthodologie. Nous avons constaté que les résultats de l'examen s'appuyaient fortement sur l'information recueillie lors d'entretiens et de consultations plutôt que sur l'analyse de données et sur des indicateurs de rendement.

3.75 Nous avons constaté que le Cabinet du Juge-avocat général n'avait pas examiné ou étudié les processus des procès sommaires au cours des dix dernières années.

3.76 **Recommandation** — Le Cabinet du Juge-avocat général et les Forces armées canadiennes devraient évaluer régulièrement l'efficience et l'efficacité de l'administration du système de justice militaire et corriger toute faiblesse relevée.

Réponse de la Défense nationale — *Recommandation acceptée. Dans le cadre de l'élaboration du « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », le Cabinet du Juge-avocat général met au point un système de mesure du rendement de la justice militaire. Ce système devrait commencer à recueillir des données utiles sur le système de justice militaire en septembre 2019. Il sera alors possible d'évaluer l'efficacité et l'efficience de l'administration du système de justice militaire en permanence. L'analyse des données permettra également de cerner les faiblesses du système et de trouver des mesures ciblées pour y remédier.*

Outre la surveillance continue qui pourra être assurée avec le système de mesure du rendement, le Cabinet du Juge-avocat général effectuera des examens périodiques plus officiels du système de justice militaire. Le premier examen de ce type commencera en septembre 2019.

3.77 **La mise en œuvre inadéquate d'une politique en matière de poursuites**— La décision de porter ou non une cause devant une cour martiale est l'une des étapes les plus importantes du processus de poursuite. Elle exige un niveau élevé de discrétion professionnelle, et de mauvaises décisions peuvent miner la confiance dans le système de justice militaire. Il y a risque que des accusations qui auraient dû donner lieu à un procès n'en fassent pas l'objet, ou que des accusations donnent lieu à un procès alors que cela n'aurait pas dû être le cas. Le procureur doit être indépendant et impartial. Chaque cause doit être considérée avec le plus grand soin dans un souci d'équité et de cohérence.

3.78 Le directeur des poursuites militaires est légalement responsable de s'assurer que les décisions de porter des causes devant une cour martiale sont fondées, prises par les bonnes personnes au sein du service des poursuites et documentées comme il se doit. Le Service canadien des poursuites militaires doit aussi rendre des comptes à cet égard.

3.79 Le Service canadien des poursuites militaires dispose d'une politique qui régit les décisions quant à la poursuite des causes en cour martiale. La politique prévoit un processus d'attribution des causes aux procureurs et décrit les pouvoirs qu'ils peuvent exercer. Elle énonce également les exigences relatives à la documentation de certaines décisions, y compris les raisons qui justifient ces décisions.

3.80 Nous avons constaté que le Service canadien des poursuites militaires n'avait pas élaboré de processus clairs et bien définis permettant de garantir la mise en œuvre de la politique. Par exemple :

- la délégation des pouvoirs et fonctions du directeur aux procureurs en matière de poursuite n'était pas toujours documentée;
- la procédure d'attribution des causes et des pouvoirs décisionnels aux procureurs n'était pas claire;
- l'attribution des causes aux procureurs n'était pas toujours documentée.

3.81 De plus, en réponse à nos questions, le directeur des poursuites militaires a reconnu que lorsque les procureurs étaient autorisés à décider de porter ou non une cause devant la cour martiale, ils en consignaient rarement les raisons. Il a aussi reconnu que lorsqu'une telle décision devait être approuvée par un officier supérieur, ni la recommandation ni l'approbation n'étaient documentées. Sans cette information, le directeur ne peut surveiller et démontrer comment les procureurs ont appliqué les principes juridiques et exercé leur jugement professionnel dans chaque cause.

3.82 **Recommandation** — Le directeur des poursuites militaires devrait s'assurer que les politiques et les processus d'attribution des causes aux procureurs et de documentation des décisions prises dans les causes de justice militaire sont bien définis, communiqués et entièrement mis en œuvre par les membres du Service canadien des poursuites militaires.

Réponse de la Défense nationale — *Recommandation acceptée. Le directeur des poursuites militaires a déjà apporté des modifications aux documents relatifs à la nomination des procureurs afin de préciser les limites de l'exercice de leurs pouvoirs de poursuite. Le directeur des poursuites militaires a aussi apporté des modifications afin de mieux consigner l'attribution des dossiers aux procureurs. Ces modifications permettront de s'assurer qu'un dossier approprié est tenu sur le procureur assigné au dossier, la personne responsable de cette assignation, le moment de l'assignation et la personne détenant l'autorisation d'éliminer des documents.*

De plus, le directeur des poursuites militaires entreprendra un examen détaillé des politiques, lequel devra être terminé avant le 1er septembre 2018, afin de s'assurer que les politiques reflètent bien les modifications susmentionnées et que toutes les décisions importantes

prises relativement à un dossier qui pourraient avoir une incidence sur l'élimination de ce dossier sont bien documentées et communiquées.

3.83 **Les risques d'atteinte à l'indépendance** — Les directeurs des services des poursuites militaires et des avocats de la défense sont nommés par le ministre de la Défense nationale pour une durée déterminée. Bien que ces directeurs travaillent sous la supervision générale du Juge-avocat général, ce processus de nomination a pour but de permettre aux directeurs de jouir d'une grande indépendance dans l'exercice de leurs fonctions. Il est important de préserver cette indépendance afin d'éviter tout conflit entre l'obligation des procureurs d'agir dans l'intérêt public et l'obligation des avocats de la défense d'agir dans l'intérêt des accusés.

3.84 Le Juge-avocat général est chargé d'effectuer l'affectation et la rotation des avocats militaires au sein de son organisation, y compris au sein des services des poursuites et des services de défense. Ainsi, les deux directeurs ne contrôlent pas leurs ressources de manière indépendante. À notre avis, cette situation est susceptible de nuire à leur capacité de gérer leurs fonctions de manière efficiente et efficace.

3.85 Nous avons constaté que le Juge-avocat général n'avait pas établi d'entente officielle avec ces directeurs en vue de déterminer comment il allait exercer sa supervision générale sans entraver leur capacité d'exercer leurs fonctions en toute indépendance. Nous avons aussi constaté que le Juge-avocat général n'avait pas évalué si les pratiques et les processus en vigueur portaient atteinte à l'indépendance dont les deux directeurs ont besoin dans l'exercice de leur rôle au sein du système de justice militaire.

3.86 **Recommandation** — Le Juge-avocat général devrait évaluer si ses pratiques et processus portent atteinte à l'indépendance du directeur des poursuites militaires et du directeur du Service d'avocats de la défense, et s'il y aurait lieu d'apporter des correctifs ou de prendre des mesures d'atténuation.

Réponse de la Défense nationale *— Recommandation acceptée. D'ici janvier 2019, le Cabinet du Juge-avocat général effectuera un examen exhaustif de ses liens avec le directeur des poursuites militaires et le directeur du Service d'avocats de la défense afin de s'assurer que leurs rôles indépendants respectifs au sein du système de justice militaire sont respectés. Cela englobera un examen de toutes leurs directives politiques en vigueur. De plus, le Cabinet du Juge-avocat général continuera de veiller à ce que le directeur des poursuites militaires et le directeur du Service d'avocats de la défense disposent des ressources humaines requises pour s'acquitter de leurs fonctions, y compris en mettant en place une politique au printemps 2019 – avant la prochaine période d'affectation – imposant une période minimale de cinq ans lorsque les avocats militaires sont affectés à des postes de procureur et d'avocats de la défense afin qu'ils acquièrent une meilleure expérience en matière de litige.*

Pendant la période intérimaire, l'orientation stratégique du Cabinet du Juge-avocat général de 2018-2021 stipule expressément dans son énoncé de mission et sa proposition de pertinence que la surveillance de l'administration de la justice militaire dans les Forces armées canadiennes doit être accomplie tout en respectant les rôles indépendants de chaque acteur statutaire dans le système de justice militaire – qui comprend le directeur des poursuites militaires et le directeur du service d'avocats de la défense.

Conclusion

3.87 Nous avons conclu que les Forces armées canadiennes n'avaient pas administré le système de justice militaire de manière efficiente. Nous avons constaté que les divers processus de justice militaire, tant pour les procès sommaires que pour les procès menés devant une cour martiale, accusaient des retards. De plus, nous avons constaté que des faiblesses systémiques, y compris l'absence de normes de temps et les mauvaises communications, avaient nui au règlement rapide et efficient des causes relevant de la justice militaire.

3.88 Nous avons aussi conclu que le Cabinet du Juge-avocat général n'avait pas exercé une surveillance efficace du système de justice militaire et qu'il n'avait pas l'information nécessaire pour le faire de manière adéquate.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur l'administration du système de justice militaire a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des Forces armées canadiennes, dans tous ses aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de l'entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si les Forces armées canadiennes avaient administré le système de justice militaire de manière efficiente.

Étendue et méthode

Les Forces armées canadiennes sont la seule organisation qui a été visée par l'audit.

Nous avons examiné les mécanismes mis en place par le Cabinet du Juge-avocat général pour superviser le directeur des poursuites militaires et le directeur du Service d'avocats de la défense. Nous avons aussi examiné les mesures prises par les Forces armées canadiennes pour examiner et évaluer la performance du système de justice militaire et en rendre compte, notamment l'existence et la qualité

d'indicateurs de rendement et de données justificatives, et les mesures prises à la suite de ces examens et évaluations. Nous avons aussi examiné les mesures prises pour que le système de justice militaire puisse disposer du personnel nécessaire.

Dans le cadre de cet audit, nous avons aussi vérifié si les Forces armées canadiennes appliquaient les règles du système de justice militaire de manière efficiente. Pour ce faire, nous avons examiné les processus de justice militaire et les temps de traitement des procès sommaires et des procès menés devant une cour martiale. Nous avons examiné un échantillon de 117 causes jugées lors d'un procès sommaire et de 20 causes jugées devant une cour martiale au cours de l'exercice 2016-2017. Les causes des procès sommaires ont été sélectionnées dans diverses unités militaires, au sein desquelles il y avait eu le plus d'activités en matière de justice militaire dans différents types d'opérations. Pour les causes en cour martiale, nous en avons sélectionné 16 au hasard et 4 autres en raison du temps mis pour les conclure.

Notre audit n'a pas porté sur les éléments suivants :

- le caractère adéquat de la détention préventive, de la détention et des programmes de réadaptation;
- la mise en œuvre des codes de conduite des collèges militaires canadiens;
- les mesures correctives administratives;
- les processus de règlement des griefs;
- la qualité des conseils juridiques offerts par les avocats militaires des Forces armées canadiennes;
- la discrétion exercée dans les mises en accusation ou les décisions de mener certaines poursuites;
- l'exercice des fonctions et des pouvoirs judiciaires;
- les décisions rendues par les tribunaux au terme des procès.

Les infractions d'inconduite sexuelle font partie de l'étendue de l'audit, comme n'importe quelle autre infraction relevant du système de justice militaire. Cependant, nous n'avons pas examiné la stratégie et l'approche globales à l'égard des comportements sexuels inappropriés dans les Forces armées canadiennes.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient administré le système de justice militaire de manière efficiente, nous avons utilisé les critères suivants :	
Les rôles et les responsabilités des représentants des Forces armées canadiennes dans le système de justice militaire sont bien définis selon les règles de la primauté du droit.	• *Loi sur la Défense nationale* • Conseil canadien de la magistrature, *Pourquoi l'indépendance judiciaire est-elle importante pour vous?*, 2016 • Barreau de l'Ontario, *Code de déontologie* • The Law Society of British Columbia, *Code of Professional Conduct for British Columbia* • Le Barreau du Québec, *Code de déontologie des avocats* • Cour suprême du Canada, jugement Boucher *c.* La Reine, 1954
Les Forces armées canadiennes mesurent et évaluent l'efficience et l'efficacité de l'administration de la justice militaire et utilisent cette information pour prendre des mesures.	• *Loi sur la Défense nationale* • Conseil du Trésor, *Politique sur les résultats*, 2016 • Conseil du Trésor, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, 2012 • Conseil du Trésor, *Politique sur l'évaluation*, 2012 • Conseil du Trésor, *Cadre stratégique de gestion du risque*, 2010
Les Forces armées canadiennes administrent le système de justice militaire de manière diligente.	• *Loi sur la Défense nationale* • Défense nationale et Forces armées canadiennes, *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* • *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* • Cour suprême du Canada, jugement R. *c.* Jordan, 2016 • Cour suprême du Canada, jugement R. *c.* Cody, 2017 • Directive du Juge-avocat général, *Lignes directrices concernant le délai dans le processus des cours martiales*, 2001 • *Loi sur la protection des fonctionnaires dénonciateurs d'actes répréhensibles* • CANFORGEN 056/13 — *Lignes directrices provisoires pour le processus de divulgation des Forces canadiennes*

Critères	Sources
Pour déterminer si les Forces armées canadiennes avaient administré le système de justice militaire de manière efficiente, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
Les Forces armées canadiennes disposent d'un personnel suffisamment formé et compétent pour administrer la justice militaire de manière efficiente, équitable et impartiale.	• Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la Défense 5031-2, *Cadre stratégique du Système d'instruction individuelle et d'éducation*, 2016 • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la Défense 5031-8, *Perfectionnement professionnel au sein des Forces canadiennes*, 2012 • Défense nationale, Directive et ordonnance administrative de la Défense 5070-0, *Structure des emplois militaires*, 2014 • Conseil du Trésor, *Politique en matière d'apprentissage, de formation et de perfectionnement*, 2006

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1er avril 2011 au 31 mars 2017. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 29 mars 2018, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

Directeur principal : Andrew Hayes
Directrice : Chantal Thibaudeau

Shayna Gersher
Pierrick Labbé
Daniel Sipes
Jeff Stephenson

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Administration de la justice militaire	
3.31 Les Forces armées canadiennes devraient revoir leurs processus de justice militaire afin de déterminer les causes des retards et de prendre des mesures correctives pour les atténuer. **(3.14-3.30)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Comme il est indiqué au paragraphe 3.69, le Cabinet du Juge-avocat général a reçu des fonds pour mettre en œuvre un système de gestion des affaires militaires. Ce système, appelé le « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », sera mis au point pendant l'exercice 2018-2019 en collaboration avec le sous-ministre adjoint (gestion de l'information). On s'attend à ce que le SAJGI soit mis à l'essai au début de janvier 2019 pour ensuite être lancé en septembre 2019. Le SAJGI effectuera le suivi électronique des dossiers de mesures disciplinaires, de la réception d'une plainte jusqu'à la fermeture du dossier. Le système permettra aux intervenants en justice militaire de consulter les données transmises en temps réel au fur et à mesure que les dossiers sont traités par le système de justice militaire et avisera les acteurs principaux quand ils devront prendre des mesures. On s'attend à ce que le SAJGI écourte considérablement les délais de gestion des dossiers relatifs à la justice militaire. Le SAJGI sera aussi intégré à un nouveau système de mesure du rendement de la justice militaire, qui devrait être lancé en même temps. Ce système permettra de recueillir des données mesurables sur le rendement du système de justice militaire, ce qui permettra de cerner les faiblesses du système – dont les retards – et d'élaborer des mesures ciblées pour y remédier.

Recommandation	Réponse
3.43 Les Forces armées canadiennes devraient définir et communiquer des normes de temps pour chaque étape du processus de justice militaire et s'assurer qu'un processus permet d'en faire le suivi et de les faire appliquer. **(3.38-3.42)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Le Cabinet du Juge-avocat général examinera le temps requis pour chaque étape du processus du système de justice militaire. Cela permettra de définir et, d'ici janvier 2019, d'instaurer des normes de temps qui seraient avantageuses aux fins du processus et qui respecteraient les règles d'équité et les exigences juridiques. Le « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », qui devrait être opérationnel en septembre 2019, intégrera toutes les normes de temps et permettra de suivre les dossiers en temps réel au fur et à mesure qu'ils sont traités par le système. Le SAJGI avisera également les décideurs quand ils devront prendre des mesures. Le système de mesure du rendement de la justice militaire, lié au SAJGI, recueillera des données sur la conformité aux normes de temps. Le SAJGI pourrait aussi permettre de demander aux divers décideurs d'expliquer pourquoi ils ne pouvaient pas respecter les normes de temps, ce qui aiderait à déterminer les causes de retard et à y remédier.
3.47 Les Forces armées canadiennes devraient établir des processus officiels de communication pour que la Police militaire, le directeur des poursuites militaires, les avocats du Juge-avocat général et les unités militaires reçoivent l'information nécessaire pour pouvoir s'acquitter de leurs pouvoirs et fonctions en temps opportun. **(3.44-3.46)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Le Groupe de la Police militaire, le Service canadien des poursuites militaires, les avocats militaires du Cabinet du Juge-avocat général, les unités militaires et le Service d'avocats de la défense auront tous accès au « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », lequel devrait être opérationnel en septembre 2019. Ce système permettra aux décideurs de consulter des renseignements sur les dossiers en temps réel. De plus, le Cabinet du Juge-avocat général effectue un examen exhaustif des politiques relatives à la divulgation des rapports de police militaire. Cet examen devrait être terminé à l'été 2018. Ensuite, de nouvelles normes devraient être élaborées – pendant l'exercice 2018-2019 – relativement à la présentation rapide et complète des rapports de police militaire. Le rétablissement de la « table ronde de la justice militaire », prévu pour le printemps 2018, permettra de rassembler des intervenants de la Cour d'appel de la cour martiale, du Cabinet du Juge militaire en chef, du Cabinet du Juge-avocat général, du Service canadien des poursuites militaires et du Service d'avocats de la défense, ainsi que le Grand prévôt des Forces canadiennes, pour discuter des enjeux relatifs à la justice militaire et des solutions visant la mise en œuvre de pratiques exemplaires. De plus, le directeur des poursuites militaires cherche des façons de fournir plus de soutien juridique à l'École de la police des Forces canadiennes afin de faciliter l'échange de renseignements entre les procureurs militaires et la police militaire et d'améliorer la qualité des enquêtes futures grâce à des séances de formation et de rétroaction coordonnées. Il est prévu qu'une solution globale sera mise en place d'ici l'été 2019.

Recommandation	Réponse
3.52 Les Forces armées canadiennes devraient définir et communiquer les attentes concernant la divulgation en temps opportun de toute l'information pertinente aux membres accusés d'une infraction. **(3.48-3.51)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Le Cabinet du Juge-avocat général examine les délais de communication de la preuve aux personnes accusées d'une infraction. Cet examen devrait être terminé d'ici janvier 2019. Le directeur des poursuites militaires a déjà apporté un certain nombre de modifications afin d'accélérer la communication de la preuve aux avocats de la défense. Par exemple, avant qu'un procureur ne se voie attribuer un dossier, le superviseur de ce dernier demande à l'organisme d'enquête approprié de lui divulguer la preuve. De plus, les procureurs ont reçu la consigne de divulguer la preuve aux avocats de la défense dès qu'ils l'ont reçue et examinée, avant de prendre une décision, soit de prononcer la mise en accusation. En outre, au printemps 2018, le Cabinet du Juge-avocat général rappelle aux commandants d'unité qu'ils sont tenus d'informer immédiatement le directeur du Service d'avocats de la défense de la décision de l'accusé, à savoir s'il souhaite être représenté par un avocat de la défense.
3.57 Le Juge-avocat général devrait s'assurer que ses pratiques de gestion des ressources humaines favorisent le développement de l'expertise en matière de litige nécessaire aux procureurs et aux avocats de la défense. **(3.53-3.56)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Le Cabinet du Juge-avocat général élabore de meilleures approches à l'égard de l'affectation des avocats militaires à des postes de procureurs ou d'avocat de la défense, en tenant compte des besoins opérationnels. Le Cabinet du Juge-avocat général s'attend à ce qu'une politique soit en place au printemps 2019 – avant la prochaine période d'affectation – imposant une période minimale de cinq ans lorsque les avocats militaires sont affectés à des postes de procureur et d'avocat de la défense afin qu'ils acquièrent une meilleure expérience en matière de litige. Entre-temps, le Cabinet du Juge-avocat général met en œuvre cette recommandation. En 2018, la plupart des avocats militaires assignés au Service canadien des poursuites militaires et au Service d'avocats de la défense resteront en poste – et ne seront pas affectés ailleurs – afin d'assurer la stabilité de l'organisation et de développer davantage l'expertise en matière de litige.

Recommandation	Réponse
Surveillance de l'administration du système de justice militaire	
3.70 Les Forces armées canadiennes devraient mettre en place un système de gestion de cas qui contient l'information nécessaire pour surveiller et gérer l'avancement et l'achèvement des causes de justice militaire. **(3.65-3.69)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Comme il est indiqué au paragraphe 3.69, le Cabinet du Juge-avocat général a reçu des fonds pour mettre en œuvre un système de gestion des affaires militaires. Le système, appelé le « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI » est mis au point pendant l'exercice financier 2018-2019 en collaboration avec le sous-ministre adjoint (gestion de l'information). On s'attend à ce que le SAJGI soit mis à l'essai au début de janvier 2019 pour ensuite être lancé en septembre 2019. Le SAJGI effectuera le suivi électronique des dossiers de mesures disciplinaires, de la réception d'une plainte jusqu'à la fermeture du dossier. Le système permettra aux intervenants en justice militaire de consulter les données transmises en temps réel au fur et à mesure que les dossiers sont traités par le système de justice militaire et avisera les acteurs principaux quand ils devront prendre des mesures. Le SAJGI pourrait aussi permettre de demander aux divers décideurs d'expliquer pourquoi ils ne pouvaient pas respecter les normes de temps, ce qui aiderait à déterminer les causes de retard et à y remédier. De plus, à partir du 1er juin 2018, le directeur des poursuites militaires utilisera une base de données électronique/un système de gestion des cas grandement amélioré, qui pourra mieux suivre les dossiers renvoyés au directeur des poursuites militaires dans le processus des cours martiales. Ce système sera intégré au SAJGI lorsqu'il sera opérationnel.
3.76 Le Cabinet du Juge-avocat général et les Forces armées canadiennes devraient évaluer régulièrement l'efficience et l'efficacité de l'administration du système de justice militaire et corriger toute faiblesse relevée. **(3.71-3.75)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Dans le cadre de l'élaboration du « Système d'administration de la justice et de gestion de l'information » ou le « SAJGI », le Cabinet du Juge-avocat général met au point un système de mesure du rendement de la justice militaire. Ce système devrait commencer à recueillir des données utiles sur le système de justice militaire en septembre 2019. Il sera alors possible d'évaluer l'efficacité et l'efficience de l'administration du système de justice militaire en permanence. L'analyse des données permettra également de cerner les faiblesses du système et de trouver des mesures ciblées pour y remédier. Outre la surveillance continue qui pourra être assurée avec le système de mesure du rendement, le Cabinet du Juge-avocat général effectuera des examens périodiques plus officiels du système de justice militaire. Le premier examen de ce type commencera en septembre 2019.

Recommandation	Réponse
3.82 Le directeur des poursuites militaires devrait s'assurer que les politiques et les processus d'attribution des causes aux procureurs et de documentation des décisions prises dans les causes de justice militaire sont bien définis, communiqués et entièrement mis en œuvre par les membres du Service canadien des poursuites militaires. **(3.77-3.81)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. Le directeur des poursuites militaires a déjà apporté des modifications aux documents relatifs à la nomination des procureurs afin de préciser les limites de l'exercice de leurs pouvoirs de poursuite. Le directeur des poursuites militaires a aussi apporté des modifications afin de mieux consigner l'attribution des dossiers aux procureurs. Ces modifications permettront de s'assurer qu'un dossier approprié est tenu sur le procureur assigné au dossier, la personne responsable de cette assignation, le moment de l'assignation et la personne détenant l'autorisation d'éliminer des documents. De plus, le directeur des poursuites militaires entreprendra un examen détaillé des politiques, lequel devra être terminé avant le 1er septembre 2018, afin de s'assurer que les politiques reflètent bien les modifications susmentionnées et que toutes les décisions importantes prises relativement à un dossier qui pourraient avoir une incidence sur l'élimination de ce dossier sont bien documentées et communiquées.
3.86 Le Juge-avocat général devrait évaluer si ses pratiques et processus portent atteinte à l'indépendance du directeur des poursuites militaires et du directeur du Service d'avocats de la défense, et s'il y aurait lieu d'apporter des correctifs ou de prendre des mesures d'atténuation. **(3.83-3.85)**	**Réponse de la Défense nationale** — Recommandation acceptée. D'ici janvier 2019, le Cabinet du Juge-avocat général effectuera un examen exhaustif de ses liens avec le directeur des poursuites militaires et le directeur du Service d'avocats de la défense afin de s'assurer que leurs rôles indépendants respectifs au sein du système de justice militaire sont respectés. Cela englobera un examen de toutes leurs directives politiques en vigueur. De plus, le Cabinet du Juge-avocat général continuera de veiller à ce que le directeur des poursuites militaires et le directeur du Service d'avocats de la défense disposent des ressources humaines requises pour s'acquitter de leurs fonctions, y compris en mettant en place une politique au printemps 2019 – avant la prochaine période d'affectation – imposant une période minimale de cinq ans lorsque les avocats militaires sont affectés à des postes de procureur et d'avocats de la défense afin qu'ils acquièrent une meilleure expérience en matière de litige. Pendant la période intérimaire, l'orientation stratégique du Cabinet du Juge-avocat général de 2018-2021 stipule expressément dans son énoncé de mission et sa proposition de pertinence que la surveillance de l'administration de la justice militaire dans les Forces armées canadiennes doit être accomplie tout en respectant les rôles indépendants de chaque acteur statutaire dans le système de justice militaire – qui comprend le directeur des poursuites militaires et le directeur du service d'avocats de la défense.

Printemps 2018

Rapports du vérificateur général du Canada au Parlement du Canada

1. La création et le déploiement du système de paye Phénix
2. L'aliénation des biens et du matériel excédentaires du gouvernement
3. L'administration de la justice dans les Forces armées canadiennes
4. Le remplacement du pont Champlain de Montréal — Infrastructure Canada
5. Les écarts socio-économiques dans les réserves des Premières Nations — Services aux Autochtones Canada
6. Formation à l'emploi pour les Autochtones — Emploi et Développement social Canada
7. Les services consulaires aux Canadiens et aux Canadiennes à l'étranger — Affaires mondiales Canada

Commentaire sur les audits de performance des sociétés d'État 2016-2018

Commentaire sur les audits d'états financiers 2016-2017

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration du Musée canadien pour les droits de la personne
Examen spécial — 2018

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Grands Lacs
Examen spécial — 2018

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration de Ridley Terminals Inc.
Examen spécial — 2018

Rapport du vérificateur général du Canada au Conseil d'administration d'Exportation et développement Canada
Examen spécial — 2018